

## Droit de préemption Panorama des décisions rendues en 2025

DIA, notification, droit de priorité, les règles permettant aux collectivités d'acquérir un bien pour réaliser un projet d'intérêt général sont affinées.

Par **Tadjine Bakari-Baroini**, avocat associé du pôle action et stratégie foncière, et **Coraline Seba**, juriste, Seban Avocats

**A**u cours de l'année 2025, les juges administratifs ont précisé le corpus juridique en matière de droits de préemption et de priorité.

### Déclaration d'intention d'aliéner

Le caractère évolutif d'un bien préempté justifiant une différence de description entre la déclaration d'intention d'aliéner (DIA) et la promesse de vente ne constitue pas une erreur substantielle sur la consistance du bien de nature à interrompre le délai de préemption, a énoncé le Conseil d'Etat en fin d'année (CE, 7 novembre 2025, n° 500233, mentionné dans les tables du recueil Lebon).

**Interruption, suspension.** Pour mémoire, l'article L. 213-2 du Code de l'urbanisme (C. urb.) prévoit que le titulaire d'un droit de préemption (DP) dispose d'un délai de deux mois à compter de la réception de la DIA pour l'exercer. Ce délai est toutefois susceptible d'être interrompu lorsque la DIA est incomplète ou entachée d'une erreur substantielle affectant la consistance du bien, son prix ou les modalités de son aliénation. Il ne commencera alors à courir qu'à compter de la réception, par l'administration, d'une déclaration complétée ou rectifiée (voir CE, 24 juillet 2009, n° 316158, mentionné aux Tables). Par ailleurs, le délai peut être suspendu en cas de demande unique de document par l'administration (cf. art. R. 213-7 C. urb.). Il reprend à compter de la réception des documents. Enfin, si la DIA est seulement entachée d'une erreur légère, non substantielle, qui ne fait pas l'objet d'une demande unique de communication, le délai ne sera ni interrompu ni suspendu.

Dans son arrêt du 7 novembre 2025, le Conseil d'Etat pose que la discordance entre l'état du terrain décrit dans la DIA initiale, qualifié de « terrain bâti », et celui décrit dans la promesse de vente qui lui était jointe, qualifié de « terrain nu », ne constitue pas une erreur substantielle sur la consistance du bien, puisque la

promesse de vente indiquait de façon suffisamment claire que le bâtiment était endommagé et que le vendeur s'engageait à le démolir avant la vente, de sorte que le bien vendu deviendrait un terrain nu. La DIA comporte une information suffisante, la demande de la commune de soumettre une nouvelle DIA n'est donc pas fondée et n'a pas eu pour effet d'interrompre le délai de préemption.

### Institution du droit de préemption

La Haute juridiction considère que la délibération instituant un DP pour tout le territoire de Saint-Pierre-et-Miquelon, qui se borne à rendre applicables dans la zone qu'il délimite les dispositions législatives et réglementaires régissant l'exercice de ce droit, ne comporte en elle-même aucune disposition normative nouvelle qui lui donnerait un caractère réglementaire. Elle ne forme donc pas, avec les décisions individuelles de préemption prises dans la zone, une opération administrative unique (CE, 20 mai 2025, n° 476252). En l'absence d'une telle opération complexe présentant un lien suffisant entre l'acte général et les décisions particulières, ladite délibération a acquis un caractère définitif à l'expiration du délai de recours direct à son encontre, de deux mois. Elle ne peut donc plus être contestée, ni par voie d'action ni par voie d'exception.

Ce principe s'applique au DP spécial institué sur le territoire ultramarin de Saint-Pierre-et-Miquelon en vertu de l'article LO 6414-1 du Code général des collectivités territoriales, même s'il déroge aux réglementations de l'Hexagone par son périmètre et son champ d'application matériel élargis.

### Mise en œuvre du droit de préemption

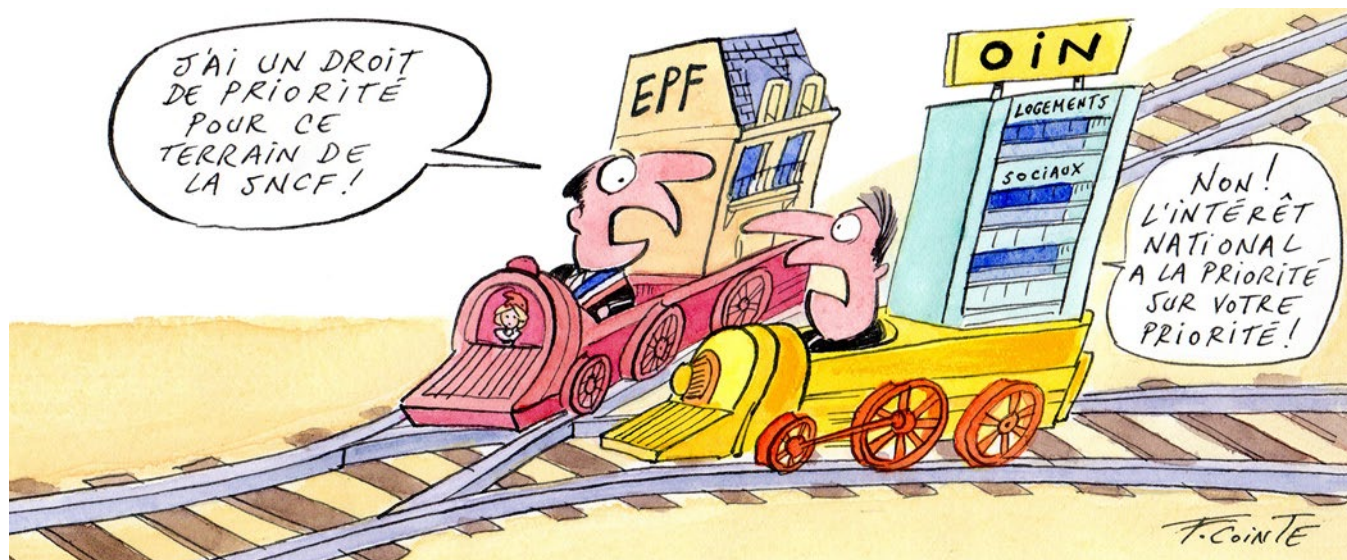
**Notification.** Par un arrêt du 7 mars 2025, le Conseil d'Etat précise la portée de la notification de la décision de préemption au notaire du vendeur au regard des délais de recours (CE, 7 mars 2025, n° 495227, mentionné aux Tables). Dans cette affaire, le notaire, signataire de la DIA, avait été seul notifié de la décision de préemption, qu'il avait transmise aux vendeurs. Ces derniers

Dès lors que  
le notaire signe  
la DIA, il doit être  
regardé comme  
ayant reçu  
un mandat implicite  
pour l'ensemble  
de la procédure.

ont introduit un recours près de cinq mois après cette notification. Ils prétendaient que le délai contentieux ne courait pas puisque seul leur notaire avait reçu notification.

La Haute juridiction relève que, si l'article L. 213-2 C. urb. prévoit expressément que la décision du titulaire du DP d'acquiescer un bien doit être notifiée à la fois au vendeur du bien et à son notaire, il ne fait pas obstacle à ce que le vendeur donne mandat à un tiers pour recevoir la notification pour son compte. Dès lors que le notaire signe la DIA, en l'absence d'expression d'une volonté contraire du vendeur, il doit être regardé comme ayant reçu un mandat implicite pour l'ensemble de la procédure de préemption, y compris la notification de la décision.

Cette présomption de mandat au profit du notaire clarifie l'élément déclencheur du délai et participe donc à sécuriser la procédure. Elle répond notamment à l'interrogation laissée par la suppression de la rubrique « destinataire de la notification » dans les formulaires Cerfa de DIA les plus récents.



**Certificat d'urbanisme.** En septembre, la cour administrative d'appel de Marseille a confirmé qu'un certificat d'urbanisme, dont l'article L. 410-1 du C. urb. précise qu'il doit indiquer « les limitations administratives au droit de propriété », n'est pas tenu d'indiquer si le terrain concerné par le certificat entre dans le périmètre du droit de préemption urbain (DPU) de la commune (CAA Marseille, 17 septembre 2025, n° 24MAO2429). Le bénéficiaire du certificat ne peut donc pas se prévaloir de la cristallisation des règles d'urbanisme que lui offre cet outil contre l'institution ultérieure du DPU par la commune, ni contre son exercice.

En outre, la cour juge que le champ d'application restreint de l'article L. 410-1 ne porte pas atteinte à la garantie effective que le certificat d'urbanisme doit apporter au pétitionnaire qui le demande sur son droit de propriété, et n'est donc pas de nature à justifier une question prioritaire de constitutionnalité (QPC).

### Droit de priorité

Dans une décision du 4 février 2025, le Conseil d'Etat, statuant en référé, admet qu'un projet de construction de logements sociaux, même privé, sur un bien de l'Etat ou de ses établissements publics, présente un caractère d'intérêt national lorsqu'il contribue à l'atteinte des objectifs légaux en matière de logements sociaux pour les communes carencées. En l'espèce, il juge que la cession d'immeubles de la SNCF en vue de réaliser une opération d'intérêt national (OIN) est exclue du champ d'application du droit de priorité (CE, 4 février 2025, n° 493747, mentionné aux Tables). Pour mémoire, ce droit est institué en faveur des collectivités titulaires du DP sur tout projet de cession d'immeubles situés sur leur territoire et appartenant à l'Etat, aux entreprises publiques et à des établissements publics (art. L. 240-1 C. urb.).

**SNCF.** Un établissement public foncier (EPF) a exercé, par délégation d'une commune, le droit de priorité sur des parcelles et des droits indivis propriétés de la SNCF. Celle-ci avait signé une promesse de vente et un permis de construire était délivré à l'acquéreur pour la réalisation de 30 logements, dont 15 sociaux. Saisi par l'acquéreur évincé en vue de suspendre l'exécution de la décision de l'EPF, le Conseil d'Etat retient en premier lieu que

le droit de priorité reste applicable à la « société nationale » SNCF, même si elle n'a plus le statut d'établissement public.

Ensuite, au visa de l'article L. 240-2, la Haute juridiction rappelle que ce droit ne s'applique pas à la cession d'immeubles en vue de réaliser les OIN mentionnées à l'article L. 132-1, y compris celles qui contribuent à l'atteinte des objectifs de réalisation de logements locatifs sociaux. En l'espèce, le projet de l'acquéreur présente un caractère d'intérêt national dès lors que la commune n'a pas atteint son quota de logements sociaux et qu'elle a fait l'objet d'un arrêté de carence. Enfin, dans une commune carencée, en l'absence de dispositions le prévoyant, le droit de priorité n'est pas transféré au préfet. La commune pouvait donc le déléguer à un EPF. Pour autant, la décision de l'EPF est suspendue au motif qu'elle ne pouvait s'appliquer à la cession d'un bien en vue de réaliser une OIN. ●

### Ce qu'il faut retenir

- ▶ L'indication de l'évolution de la consistance d'un bien - passant d'un terrain bâti à un terrain nu - entre la DIA et la promesse de vente annexée ne constitue pas une erreur substantielle susceptible d'interrompre le délai pour exercer le droit de préemption.
- ▶ La notification, par l'administration, de la décision de préemption au notaire suffit à déclencher le délai de recours contentieux du vendeur contre cette décision.
- ▶ Le bénéficiaire d'un certificat d'urbanisme ne peut se prévaloir de la cristallisation des règles d'urbanisme contre l'institution et l'exercice ultérieurs du droit de préemption par la commune.
- ▶ Si le droit de priorité reste applicable à la « société nationale » SNCF, la cession de ses immeubles en vue de construire des logements sociaux dans une commune carencée est exclue de son champ d'application.